



Potestad revocatoria respecto de pensiones de gracia de la Ley N° 18.065

Autor

James Wilkins

Email: jwilkins@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3183

Comisión

Elaborado para la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputadas y Diputados.

N° SUP: 140777

Resumen

La legislación vigente reconoce la atribución del Presidente de la República de otorgar pensiones de gracia, aun cuando los beneficiarios no reúnan las exigencias previstas por la ley para solicitarlas y optar a ellas. Se limita, sin embargo esta facultad del Presidente de la República a que se trate de casos calificados, que el otorgamiento sea efectuado por decreto supremo fundado, y que el Presidente de la República sea asesorado por una comisión especial en el estudio de las solicitudes.

Los decretos supremos, cual actos administrativos, reconocen entre otros modos de extinción, la revocación, entendida como el retiro de un acto administrativo válido y eficaz cuyos efectos se consideran inoportunos o inconvenientes para el interés general.

Las normas particulares que regulan el otorgamiento de pensiones de gracia, nada dicen respecto de la posibilidad de dejarlas sin efecto mediante la revocación del acto administrativo que la concedió, existiendo, al menos, dos posturas, una validando tal posibilidad y otras condicionándola.

Respecto de la primera, la Contraloría General de la República ha sostenido que la autoridad otorgante de una pensión de gracia puede dejarla sin efecto, entre otras razones, porque la facultad de conceder pensiones de gracia se encuentra radicada privativamente en el Presidente de la República, entendiéndose por ende que compete a dicha autoridad, asimismo, la atribución de evaluar las condiciones de su mantención y eventualmente dejarla sin efecto.

Quienes condicionan la posibilidad de revocación, señalan que si bien estos beneficios pueden ser revocados de forma discrecional por la autoridad, ya sea por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, afirman que la legislación administrativa general no permite la revocación en los supuestos de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente. Al constituir éstos actos administrativos de beneficio, procede su revocación en la medida que no hayan derechos adquiridos por parte de sus beneficiarios.

Introducción

De acuerdo con lo solicitado por la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputadas y Diputados, se da cuenta, por una parte, del marco jurídico que faculta al Presidente de la República para otorgar pensiones de gracias vitalicias (I) y, por otra, de la posibilidad o no de revocar administrativamente tal beneficio (II).

I. Marco regulatorio de las pensiones de gracia

Las pensiones de gracia constituyen una institución reconocida constitucionalmente. Ello, como forma de atribución especial conferida al Presidente de la República, para otorgarlas. En efecto, el artículo 32 de la Constitución Política dispone que son atribuciones especiales del Presidente de la República (...)

11.- Conceder jubilaciones, retiros, montepíos de gracia con arreglo a las leyes”.

La constitución delega en la ley las normas que deben reglar el ejercicio de dicha atribución, considerando como materias propias de ley las que fijen las normas generales conforme a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República de conceder pensiones de gracia. Textualmente en N° 16 del artículo 63 establece:

Artículo 63.- Sólo son materias de ley: (...)

16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.”.

La reserva legal respecto de esta materia se manifestó en la Ley N° 18.056, que establece normas generales sobre el otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República. Sus disposiciones regulan aspectos como:

- Las formalidades necesarias para solicitar el otorgamiento de pensiones (art. 1);
- Las personas habilitadas para solicitarlas, como lo son quienes hubieren prestado servicios distinguidos o realizado actos especialmente meritorios en beneficio importante del país, o personas afectadas por accidente o catástrofe, o personas que se encuentren incapacitadas o con graves e insalvables dificultades para ejercer labores remuneradas, en ciertas circunstancias;
- Los casos en que el beneficio no procede respecto de determinadas personas;
- Los procedimientos aplicables para determinadas causales de procedencia del beneficio y;
- Las condiciones o requisitos especiales de plazo u otras exigencias que puede imponer el decreto supremo que otorgue la pensión.

Con todo, la ley reconoce la atribución del Presidente de la República de otorgar pensiones de gracia, aun cuando los beneficiarios no reúnan las exigencias previstas en la ley para optar a ellas. La ley, sin embargo, limita esta facultad a:

- Que se trate de casos calificados;
- Que el otorgamiento sea efectuado por decreto supremo fundado, y
- Que el Presidente de la República sea asesorado por una comisión especial en el estudio de las solicitudes de pensiones de gracia.

Los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N° 18.056 disponen:

Artículo 6°.- El Presidente de la República podrá otorgar pensiones de gracia, aunque no se reúnan las exigencias previstas en esta ley para optar a ellas, en casos calificados y por decreto supremo fundado.

Artículo 7°.- Una Comisión Especial designada por el Presidente de la República lo asesorará en el estudio de las solicitudes de pensiones de gracia.

Artículo 8°.- El decreto supremo que otorgue la pensión por gracia podrá señalar las condiciones o requisitos especiales de plazo u otras exigencias a que se subordine la vigencia del beneficio.

A nivel de reglamento, se encuentran vigente dos textos normativos destinados a regular esta materia. El primero es el Decreto 1.928 de 1981, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que crea la Comisión Especial que debe asesorar al Presidente en el estudio de las pensiones de gracia y que establece las normas generales a las que deben ajustarse la tramitación de las solicitudes. En cuanto a la integración de la comisión, esta se conforma por seis representantes del Ministro del Interior, uno de los cuales la preside; un representante del Ministro de Hacienda; un representante del Ministro del Trabajo y Previsión Social; un representante del Ministro Jefe del Estado Mayor Presidencial, y un representante designado a propuesta del o la cónyuge del Presidente de la República (artículo segundo).

En cuanto a las normas sobre tramitación de las solicitudes, este decreto faculta a la Comisión especial para solicitar tanto del peticionario del beneficio como de entidades u organismos estatales o particulares los antecedentes o informes que estime convenientes para el mejor desempeño de sus funciones, en especial, aquellos tendientes a formarse un buen juicio sobre la procedencia y méritos de la gracia que se solicita (artículo tercero).

El segundo texto normativo, en tanto, corresponde al Decreto N° 19 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este delega en los Ministros de Estado la facultad de suscribir bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República", decretos supremos relativos a diversas materias. Dentro de las delegaciones efectuadas al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se encuentran la de suscribir los decretos supremos que conceden pensión de gracias de acuerdo a la Ley N° 18.056 y los que lo modifican. (artículo 1°, II, numeral 25).

Se trataría -siguiendo a la doctrina- de una variante de la delegación administrativa, que la caracteriza porque precisa de antemano las actividades comprendidas en la delegación, a saber, rubricar actos-, regulada en el inciso. 3º del artículo 41 de la Ley N° 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado, regla que, al consagrar dicha modalidad delegatoria, origina la emisión de actos “por orden” de otra autoridad (Harris, 2023).

Cabe considerar a este respecto que el artículo 41 inciso final de la Ley N° 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado, consagra el régimen de responsabilidad en este supuesto de delegación de atribuciones, al haber dispuesto que “[e]sta delegación no modifica la responsabilidad de la autoridad correspondiente, sin perjuicio de la que pudiera afectar al delegado por negligencia en el ejercicio de la facultad delegada” (Harris, 2023).

II. Posibilidad de revocación de decretos supremos que confieren pensiones de gracia

1. Potestad revocatoria de los actos administrativos

La Ley N° 19.880 sobre Bases de Procedimientos Administrativos, en su artículo 3º, entrega el concepto de Acto Administrativo y establece que los “actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones.”. Los primeros son “la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro ‘Por orden del Presidente de la República’, sobre asuntos propios de su competencia.”.

Como acto administrativo, los decretos supremos reconocen como vía de extinción la revocación. Modo que doctrinalmente -junto con la invalidación- forma parte de la manera provocada de extinción del acto administrativo, que se contraponen a la manera natural, entendiendo por esta cuando el acto administrativo se ve agotado o consumado por haber producido todos sus efectos en el tiempo previstos por el órgano emisor (Carrasco, 2012).

Carrasco define revocación como “el retiro de un acto administrativo válido y eficaz cuyos efectos se consideran inoportunos o inconvenientes para el interés general” (2012:91). Sostiene este autor que el acto que se pretende revocar debe reunir ciertos requisitos:

- Debe ser perfecto, esto es, haber cumplido con todas y cada una de las etapas o actos trámites para nacer a la vida del derecho;
- Debe ser válido y regular;
- Debe estar produciendo sus efectos; y
- Debe tratarse de un acto discrecional.

El artículo 62 de la Ley N° 19.880 regula la facultad revocatoria de la autoridad, disponiendo, en términos generales, que los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado. Los límites al ejercicio de esta potestad revocatoria los regula esta misma disposición, al disponer que la revocación no procederá en los siguientes casos:

- Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;

- Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o
- Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto.

A juicio de Flores, (2017), el legislador no provee mayores antecedentes sobre el ejercicio de la potestad revocatoria, no regula un concepto unívoco de revocación ni determina específicamente su objeto, causales ni los límites de esta potestad pública.

En cuanto a su materialización, este mismo autor sostiene que la revocación se concreta en una resolución administrativa destinada a poner término a los efectos jurídicos producidos por un acto administrativo regular, cuando la Administración estima conveniente hacerlo cesar por exigirlo el interés general. De este modo, agrega, la clave de la potestad revocatoria estriba en la tensión que se origina entre el interés público que exige la modificación de una situación jurídica existente y la seguridad jurídica del particular sobre la mantención de su *statu quo* intangible, derivado de la regularidad jurídica del acto administrativo que se pretende revocar.

2. Revocación de los decretos supremos que conceden pensiones de gracia

Las normas legales revisadas y que regulan el otorgamiento de pensiones de gracia nada dicen respecto de la posibilidad de dejarlas sin efecto mediante la revocación del acto administrativo que la concedió. Lo más próximo a ello lo encontramos en el artículo 8° de la Ley N° 18.056, que establece la facultad de que el decreto supremo que otorgue la pensión por gracia puede señalar “las condiciones o requisitos especiales de plazo u otras exigencias a que se subordine la vigencia del beneficio”, lo que permitiría concluir que una pensión de esta naturaleza puede cesar ya sea por la llegada de un plazo o la ocurrencia de un determinado acontecimiento previsto en el respectivo decreto.

A su vez, el Decreto N° 19 de 2001, que delega en el Ministerio del Interior la facultad de suscribir los decretos supremos que conceden pensión de gracias, considera dentro de esta facultad tanto a los decretos que las conceden como aquellos decretos que modifican los mismos, sin especificar en qué sentido dichos decretos pueden ser modificados.

Respecto de la posibilidad de revocar un decreto supremo que concede una pensión de este tipo, se han expuesto diversas posturas con ocasión de las revocaciones de pensiones de gracia concedidas a “presuntas víctimas de hechos ocurridos durante el denominado estallido social”, unas validando tal posibilidad y otras condicionándola.

- a. La autoridad se encuentra facultada para revocar el acto administrativo que las concede

La Contraloría General de la República, atendiendo oficios de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputadas y Diputados sostuvo, en enero de 2024, que la autoridad otorgante de una pensión de gracias puede dejarla sin efecto. Ello, en razón de que:

- Diversos dictámenes han precisado que la pensión de gracia establecida en la Ley N° 18.056 constituye un beneficio de naturaleza no contributiva, careciendo de carácter previsional. Que el órgano contralor, por medio de otros dictámenes, a propósito de otro tipo de pensiones de gracia,

ha reconocido la posibilidad de aplicar a su respecto (pensiones no contributivas) las disposiciones sobre invalidación y revocación de Ley N° 19.880.

- Mediante dictamen anterior (2010), la Contraloría General de la República se pronunció sobre un relamo de un particular cuya pensión de gracia otorgada conforme a la Ley N° 18.065 fuera dejada sin efecto, concluyendo a este respecto que la adopción de tal medida fue ajustada a derecho, “toda vez que la facultad de conceder pensiones de gracia se encuentra radicada privativamente en el Presidente de la República, entendiéndose por ende que compete a dicha autoridad, asimismo, la atribución de evaluar las condiciones de su mantención y eventualmente dejarla sin efecto”.
- b. No se permite la revocación en los supuestos de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente

Esta segunda postura, sostenida por un grupo de profesores de Derecho Administrativo, si bien reconoce que los actos administrativos que confieren estos beneficios pueden ser revocados de forma discrecional por la autoridad, ya sea por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, afirman que la legislación administrativa general “no permite la revocación en los supuestos de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos ‘legítimamente’” (Cordero, 2024). Agregan que al constituir éstos actos administrativos de beneficio, procede su revocación “en la medida que no hayan derechos adquiridos por parte de sus beneficiarios” (Lara, 2024).

Sin embargo, sostienen, la revocación igualmente será posible si los beneficiarios de las pensiones “no actuaron de buena fe o lo obtuvieron a sabiendas de que no cumplían los requisitos”. También en el caso de que existiera un cambio de circunstancias por parte de los beneficiarios o incumplimiento de los presupuestos para su otorgamiento (Lara, 2024).

En este mismo sentido, se afirma que es posible la revocación “a partir de una determinación o apreciación errada de los hechos, como sería la circunstancia de que el beneficiario en realidad fue el agresor o victimario”, o incurrió en “actos que privan de todo mérito el otorgamiento del beneficio” (Cordero, 2014).

Finalmente, agregan, que igualmente es posible sostener que la pensión de gracias constituye una “mera liberalidad y no un derecho”, por lo que “razones de interés general o hechos sobrevivientes, podrían justificar fundadamente que se aplique la revocación” (Fernández, 2024).

Textos normativos

Constitución Política de la República. Disponible en: <https://bcn.cl/2f6sk> (Febrero, 2024)

Ley N° 18.056, que establece normas generales sobre el otorgamiento de pensiones de gracia por el Presidente de la República. Disponible en: <https://bcn.cl/2m8o1> (Febrero, 2024)

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Disponible en: <https://bcn.cl/3cz3d> (Febrero, 2024).

Ley N° 19.880, sobre Bases de Procedimientos Administrativos <https://bcn.cl/2f82e> (Febrero, 2024).

Decreto N° 1.928, de 1982, del Ministerio del Interior, que crea la Comisión Especial que debe asesorar al Presidente de la República en el estudio de las pensiones de gracia. Disponible en: <https://bcn.cl/3cl5w> (Febrero, 2024).

Decreto N° 19, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que faculta a los Ministros de Estado para firmar “por orden del Presidente de la República”. Disponible en: <https://bcn.cl/2ln40> (Febrero, 2024).

Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional - Harris, Pedro (2023), *El régimen de delegación en materia administrativa*.

Carrasco, Andrés (2012), *La invalidación y la revocación de los actos administrativos*. Disponible en: www.derecho-ucsh.cl/revista (Febrero, 2024).

Flores, Juan Carlos (2017), *La potestad revocatoria de los actos administrativos*. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532017000100191#:~:text=La%20revocaci%20es%20una%20potestad,jur%C3%ADdica%20unilateral%20de%20la%20Administraci%20n (Febrero, 2024).

Contraloría General de la República (2024). Oficio E443569/2024, de 25 de enero de 2024.

El Mercurio Legal (s/f). Artículo de prensa. Entrevistados: Rosa Fernanda Gómez, de la Universidad de los Andes; Eduardo Cordero y José Luis Lara.

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)